

ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามจารีตประเพณี

5.1 ผู้นำท้องถิ่นตามจารีตประเพณี

การศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่นของไทยตามองค์ประกอบของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นผู้นำโดยตำแหน่งในระดับหมู่บ้านตามลัทธิกลไกเปลี่ยนวามพันที่จำเป็นจะต้องศึกษาไปถึงผู้นำชุมชนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ด้วย เพราะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทยมิได้มีเฉพาะผู้นำที่อยู่ในตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งโดยทางการเท่านั้น แต่ยังมีผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ ตามจารีตประเพณีที่มีความสำคัญเช่นกัน

ในการที่จะเริ่มต้นพิจารณาศึกษาถึงผู้นำท้องถิ่นของชนบทไทยนั้นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการศึกษาเรื่องนี้ก็คือแนวความคิดของชาวชนบทในท้องถิ่นต่อผู้นำของเขา ในสายตาของราษฎรในหมู่บ้านตำบลแหล่งอำนาจอันเป็นที่มาของความเป็นผู้นำได้มาจากการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ภายในระบบการบริหารและการปกครองภายในท้องถิ่น ซึ่งได้รับอำนาจมาจากรัฐหรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นผู้นำแบบเป็นทางการ (formal local leaders) เช่น ชำราชากร

นอกจากนี้โครงสร้างอื่น ๆ ของชาวชนบท เช่น ประเพณี หรือการดำรงชีพของชาวชนบทก็เป็นปัจจัยที่ำก้ำำนัดผู้นำท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้นำประเภทนี้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับเรื่องศาสนา สังคม วัฒนธรรม การผลิต หรือระบบการตลาดของประเทศ ซึ่งชาวชนบทส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาผู้นำประเภทนี้ เรียกได้ว่าเป็นผู้นำตามธรรมชาติ (natural local leaders) นอกเหนือไปจากผู้นำทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว ยังมีผู้นำอีกประเภทหนึ่งซึ่งจัดไว้เป็นประเภทที่สาม คือ ผู้นำซึ่งมีบทบาทเกิดขึ้นมาจากแหล่งอำนาจทั้ง 2 ประเภท คือ จากระบบการบริหารราชการและจากโครงสร้างของสังคมชนบทเองตามลำพัง

ดังนั้นโดยสรุปจึงกล่าวได้ว่าผู้นำท้องถิ่นของไทยมี 3 ประเภท คือ

1. ผู้นำซึ่งมาจากระบบบริหารราชการของไทยในระดับชาติ หรือผู้นำแบบเป็นทางการ (formal local leaders)

2. ผู้นำซึ่งมีกำเนิดมาจากผลิตผลของโครงสร้างทางสังคมของชาวชนบท หรือผู้นำแบบธรรมชาติ (Natural local leaders)

3. ผู้นำซึ่งได้รับอำนาจมาจากแหล่งทั้งสองดังกล่าวในขณะเดียวกัน¹

5.1.1 ผู้นำท้องถิ่นที่มาจากระบบบริหารราชการ

ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ติดต่อกับชาวบ้านในท้องถิ่น โดยประจำอำเภอ เสมอ ซึ่งเป็นผู้นำที่อาจจะไม่ใช่คนในท้องถิ่น หรือไม่ได้พักอาศัยในท้องถิ่นนั้น อาทิเช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ตำรวจ พัฒนาการ ครูเกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการแต่มีการปฏิบัติงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นตำบลหมู่บ้าน²

นายอำเภอเป็นตัวแทนอำนาจรัฐที่สำคัญที่สุดที่ได้รับการยอมรับโดยชาวชนบท ซึ่งจะเห็นได้ว่าชาวชนบทส่วนใหญ่เคารพอำนาจของรัฐแล้วยอมรับอำนาจของนายอำเภออีกด้วย อย่างไรก็ตามการยอมรับอำนาจในลักษณะดังกล่าวของชาวชนบทไม่สามารถวัดความได้ว่า นายอำเภอเป็นผู้นำของท้องถิ่นเสมอไป ทั้งนี้เพราะแหล่งอำนาจทางการเมืองภายในสังคมชนบทเกิดขึ้นได้โดยมาจากโครงสร้างของสังคมชนบทเอง หรือได้มาจากการมอบให้โดยรัฐ สำหรับในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผลประโยชน์ของท้องถิ่น และผลประโยชน์ในระดับชาติ ถ้ามีโอกาสชาวชนบทมักจะตัดสินใจด้วยตนเองมากกว่าที่จะพอใจหรือดำเนินการตามคำสั่งของรัฐ เนื่องจากนายอำเภอและเจ้าหน้าที่ข้าราชการอื่น ๆ มีได้อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ดังนั้น จึงมีบ่อยครั้งที่ชาวบ้านเพิกเฉยหรือตั้งคำถามปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ ในบางกรณีนายอำเภอต้องใช้อำนาจบังคับเพื่อให้ชาวบ้านปฏิบัติตามความต้องการ ดังนั้น นายอำเภอที่สามารถทำให้เกิดความสมดุลในระหว่างการให้ชาวบ้านปฏิบัติตามวิถีทางของเขาเองกับการปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของรัฐ จึงเป็นเครื่องบ่งบอกถึงคุณสมบัติของการเป็นนายอำเภอที่ดีและประสบความสำเร็จ³

¹ชาลส์ เอฟ คายส์, "ภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย" แปลโดย พรชัย เทพปัญญา ใน การเมืองท้องถิ่นและชนบทไทยในทศวรรษนักวิชาการตะวันตก, สุกิจ เจริญรัตนกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โรเดียนสโตร์, 2526), หน้า 10.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

สำหรับข้าราชการอื่น ๆ เช่น ปลัดอำเภอ พัฒนาการ สาธารณสุขประจำตำบล เกษตรตำบล หรือตำรวจ นั้น บทบาทของข้าราชการเหล่านี้มีข้อจำกัดในด้านสถานะผู้นำของท้องถิ่น เพราะเนื่องจากความเป็นข้าราชการซึ่งในมุมมองของราษฎรท้องถิ่นยังคงมีความผูกพันกับระบบการปกครองดั้งเดิมแบบ "กินเมือง" อยู่ คือข้าราชการมักจะเป็นผู้ที่คอยแสวงหาผลประโยชน์จากราษฎร ในการติดต่อราชการกับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่อำเภอ ซึ่งราษฎรจะต้องติดต่ออยู่เป็นประจำงานที่เกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ มักจะใช้อำนาจหน้าที่และความรู้ในด้านกฎหมาย เป็นช่องทางทำให้เกิดระบบ "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" ดังนั้น จึงไม่ต้องน่าประหลาดใจเลยว่าด้วยเหตุใดชาวบ้านบางส่วนจึงไม่ยอมมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่อำเภอโดยเกินความจำเป็นและโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ราษฎรส่วนมากมีเจตคติต่อตำรวจในลักษณะที่ทั้งกลัว เกลียด และไม่ชอบ ชาวชนบทพอใจที่จะติดต่อกับตำรวจให้น้อยที่สุดหรือเท่าที่จำเป็น เพราะความเชื่อที่ว่าตำรวจมักจะเข้ามาในหมู่บ้านเพื่อกดขี่ขูดรีดต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ตำรวจไม่อาจมีอิทธิพลในฐานะผู้นำท้องถิ่นได้นอกเสียจากจะใช้อำนาจหรือกำลังบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้าราชการในยุคปัจจุบันที่มีได้มีการกระทำในลักษณะดังกล่าวแล้ว และพยายามที่จะติดต่อสัมพันธ์กับชาวบ้านในลักษณะของความเท่าเทียมกัน แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติของราษฎรในชนบทได้มากนัก และนอกจากนั้นข้าราชการ เช่น พัฒนาการ หรือสาธารณสุขตำบล ซึ่งมีความคุ้นเคยใกล้ชิดกับราษฎรเป็นอย่างมาก แต่ก็ยังไม่อาจจะถือว่าเป็นผู้นำของชุมชนท้องถิ่นได้แท้จริง เนื่องจากการเป็นข้าราชการซึ่งต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของระบบราชการและจะต้องปฏิบัติตามความต้องการของรัฐมากกว่าความต้องการของราษฎร⁴

สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ถึงแม้จะได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้นำชุมชนแบบเป็นทางการ แต่โดยลักษณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับตำแหน่งดังกล่าว มาจากการเลือกตั้งของราษฎร และโดยข้อเท็จจริงกำนันผู้ใหญ่บ้านก็เป็นผู้นำโดยธรรมชาติของท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงถือได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในลักษณะพิเศษ คือเป็นทั้งผู้นำแบบเป็นทางการ และเป็นทั้งผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งจะได้ศึกษาถึงฐานะผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยละเอียดในตอนต่อไป

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

5.1.2 ผู้นำท้องถิ่นซึ่งมีกำเนิดมาจากผลผลิตของโครงสร้างทางสังคมของชาวชนบท

ผู้นำประเภทนี้โดยมากจะเป็นผู้อาวุโส (elder) ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับและยกย่องนับถือประจำหมู่บ้าน และโดยสถานภาพจะเป็นผู้นำที่มาจากโครงสร้างภายในของสังคมชนบทเอง หรือเป็นผู้นำตามธรรมชาติ

สำหรับบทบาทของผู้อาวุโสภายในหมู่บ้านมีทั้งงานลักษณะส่วนตัวและส่วนรวม โดยผู้อาวุโสมักมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่น การสร้างวัด การสร้างโรงเรียน ตลอดจนการสร้างศาลาพักผ่อน ในบางกรณีที่มีการเฉลิมฉลองงานต่าง ๆ ภายในหมู่บ้าน ผู้อาวุโสจะเป็นผู้ที่เริ่มต้นชักชวนให้ชาวบ้านเข้ามาร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น นอกจากนี้ ผู้อาวุโสมักยังมีหน้าที่ในสถานะผู้ไกล่เกลี่ยระหว่างคนในหมู่บ้านด้วยกันในกรณีที่มีข้อพิพาทกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบุกรุกที่ทำมาหากิน การทำลายทรัพย์สิน การตั้งกรรมของสตรีที่ไม่ได้แต่งงาน⁵

ในบางท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้อาวุโสมีบทบาทสูงมาก ที่หมู่บ้านนาหว้าได้ กิ่งอำเภอโพธิ์โพธิ์ จังหวัดอุบลราชธานี มีระบบสภาผู้เฒ่าของหมู่บ้าน ซึ่งหากมีการทะเลาะวิวาทกัน เช่น เรื่องครอบครัว ขู้สาว หรือเรื่องทำมาหากิน จะถือว่าเป็นเรื่องลูกหลานทะเลาะกัน แต่ละฝ่ายจะหาผู้เฒ่ามาฝ่ายละ 4-5 คน สภาผู้เฒ่าจะปรึกษากันแล้วตัดสิน คุยให้คารวะขอโทษกันหรือปรับไหม เป็นต้น แล้วสั่งสอนมิให้ประทุพพิษคิดอีกต่อไป ระบบสภาผู้เฒ่านี้ยังมีอยู่ที่หมู่บ้านนาหว้าตจจนทุกวันนี้⁶

การเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากชาวบ้านธรรมดาเป็นผู้อาวุโสของหมู่บ้านนั้น เพศ และอายุ เป็นบรรทัดฐานที่สำคัญในการกำหนดขอบเขตของอำนาจ ผู้หญิงส่วนใหญ่จะไม่พบว่าเป็นผู้อาวุโสประจำหมู่บ้าน ยกเว้นผู้ที่มีอาชีพเป็นครู นอกจากนั้นปัจจัยอื่น ๆ ที่กำหนดสถานะของผู้นำท้องถิ่นในชนบทยังประกอบด้วย พื้นฐานของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจจากการเป็นเจ้าของที่ดิน หรือจากการค้า ความสัมพันธ์ผลทางศาสนา การเป็นนักเลงหัวไม้หรือผู้มีอิทธิพล และความสนิทสนมกับความสัมพันธ์ในระหว่างกลุ่มเครือญาติ

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2533), หน้า 3.

ความสำเร็จผลทางศาสนานั้นได้อธิบายโดยการอ้างถึงการบวชเรียนเป็นพระสงฆ์ในพุทธศาสนาก่อนที่จะออกมาใช้ชีวิตอย่างฆราวาส ตลอดไปจนถึงการเป็นผู้นำฆราวาสในวัด เช่น ตำแหน่งมัคนายกวัด⁷

จากการศึกษาของ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ ม.ร.ว.อภิน รัตพัฒน ในหมู่บ้านตัวอย่างหมู่บ้านหนึ่งในภาคเหนือตอนบน เมื่อปี พ.ศ.2527 ได้พบว่าหมู่บ้านดังกล่าวทางการได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนกลางเป็นเวลาเกือบ 30 ปีแล้ว แต่ก่อนหน้าที่จะมีผู้นำหมู่บ้านซึ่งทางการแต่งตั้งเป็นทางการคือผู้นำหมู่บ้านนั้น หมู่บ้านได้มีระบบการบริหารและปกครองเป็นของตนเอง คือ มีผู้นำหมู่บ้านประกอบด้วยผู้เฒ่าสองคนซึ่งได้รับเลือกมาจากการประชุมชาวบ้านอย่างเป็นเอกฉันท์ว่าเป็นคนที่รักษาครุของชาวบ้าน มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และเป็นผู้อาวุโส คนหนึ่งเป็นผู้นำทางศาสนา เรียกว่า "แก่วัด" มีหน้าที่ดูแลเรื่องกิจกรรมทางศาสนา อีกคนหนึ่งเรียกว่า "แกบ้าน" มีหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่และรักษาสวัสดิภาพความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน⁸

จะเห็นได้ว่าความมีทักษะการได้บวชเรียนรู้ประเพณีและหลักการในทางศาสนาและวัฒนธรรมนั้น ในสังคมชนบทยังมีความจำเป็นด้านสถานภาพของผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นอย่างสูง

สำหรับบุคคลที่ประพฤติดนเป็นนักเลงชั่วมักเป็น "นักเลงรถ" "ผู้มีอิทธิพล" หรือประกอบอาชีพที่ไม่สุจริต เช่น เป็นนักการพนัน ผลิตเหล้าเถื่อน ตั้งโรงฆ่าสัตว์เถื่อน หรือเป็นนายทุนเงินกู้ อาชีพเหล่านี้เป็นสาเหตุทำให้เขาถูกมองจากเพื่อนบ้านในแง่ลบมากกว่าบวก แต่กระนั้นบุคคลเหล่านี้ก็สามารถที่จะเป็นผู้นำท้องถิ่นได้ เพราะอาชีพอิทธิพลชั่วทำให้ชาวบ้านเกิดความกลัวเกรง⁹

⁷ชาลส์ เอฟ คายส์, "ภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 13-15.

⁸เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และ ม.ร.ว.อภิน รัตพัฒน, "สังคมเศรษฐกิจและการเมืองของทรัพยากรชนบท (ศึกษาเฉพาะกรณีหมู่บ้านยากจน)" เอกสารในการสัมมนาเรื่องนโยบายการพัฒนาประเทศ : แนวทางการศึกษาวิจัย เสนอที่สถาบันคชคิ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 13-15 มิถุนายน 2527 (อัสสัมชัญ), หน้า 24.

⁹ชาลส์ เอฟ คายส์, "ภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 15.

สภาพการณ์ของ "นักเลงรถ" หรือผู้มีอิทธิพลในหมู่บ้านตามลี้ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น จากสภาพการณ์ท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกลจากการคมนาคม อำนาจการปกครองของรัฐทางการลง ไปไม่ถึงในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองไว้ปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย ในสภาพที่ชาวนา ชนบทไม่อาจพึ่งพาอำนาจรัฐได้เช่นนี้ ทำให้เกิดอำนาจท้องถิ่นแบบนักเลงรถขึ้น นักเลงรถจะมีความ สัมพันธ์กับท้องถิ่นของตนเองในฐานะ เป็นผู้พิทักษ์รักษาปกครองคุ้มครองหมู่บ้านให้พ้นจากการรุกราน รังแกของนักเลงต่างถิ่น อย่างไรก็ตามในบางครั้งอำนาจของนักเลงรถหรือผู้มีอิทธิพลประจำหมู่บ้าน ก็อาจก่อรูปพัฒนาไปสู่สภาพกลายเป็นโจรผู้ร้าย มีพฤติกรรมขัดขืนและท้าทายอำนาจรัฐได้เหมือนกัน¹⁰

ในการปกครองหัวเมืองในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่ง รัฐส่วนกลางยังปล่อยให้แต่ละ เมืองดำเนินการบริหารและจัดการปกครองภายในตนเอง ไม่ได้มีการ ส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองและบริหารอย่างเป็นระบบเหมือนสมัยปฏิรูปการปกครอง ฉะนั้น จึงทำให้ผู้นำท้องถิ่นแบบทางการในหัวเมือง นับตั้งแต่ เจ้าเมืองกรมการลงมาถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องดำเนินการต่าง ๆ ไปตามลำพัง โดยเฉพาะต้องจัดการกับปัญหาโจรผู้ร้ายปล้นและลักขโมยวัว ควายราษฎรชาวบ้านที่มีชุกชุมมากในสมัยนั้น ซึ่งในสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ นักเลงบางคนได้มีโอกาส เข้าไปเชื่อมสัมพันธ์กับผู้นำท้องถิ่นแบบทางการได้ ปรากฏหลักฐานว่าผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีตำแหน่งอยู่ ในกลไกของระบบราชการบางคน หากไม่ได้ประพฤติดตนเป็นนักเลงเสียเองแล้ว ก็มักสนับสนุนให้ลูก หลานญาติพี่น้องของตนเป็นนักเลง หรือมิฉะนั้นก็ผูกมิตรคบหาสมาคมกับพรรคพวกเพื่อนฝูงที่เป็นนักเลง และผู้มีอิทธิพล¹¹

แม้ว่าภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เป็นระบบใหม่แล้วก็ตาม ระบบ ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่และสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน ระหว่างผู้นำท้องถิ่นแบบทางการคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำท้องถิ่นโดยธรรมชาติในแบบนักเลง ผู้มี อิทธิพล กล่าวคือ ผู้นำท้องถิ่นแบบทางการจะได้กำลังคนสนับสนุนซึ่งเป็นนักเลงให้ความช่วยเหลือใน

¹⁰คมเนตร ญาณโรสภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคเทศบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะ ศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 79.

¹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

กิจการงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นส่วนตัวและงานส่วนรวมด้านการปกครอง¹²

และจากสถานภาพดังกล่าวนี้เองที่นักเลงหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นต่อมาก็ได้พัฒนาบทบาทของตนเองเข้าสู่อำนาจอิทธิพลและมีเข้าสู่การดำรงตำแหน่งผู้นำชาวบ้านทางการเมือง เป็นผู้หมู่บ้านหรือเป็นกำนันทั้งในยุคสมัยระบบการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งปรากฏว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านหลายคนมีอดีตเป็นนักเลงหรือผู้ร้ายปล้นหรือแม้ก็เป็นผู้อยู่เบื้องหลังและสมรู้ร่วมคิดกับพวกโจร¹³ และแม้แต่ในสมัยปัจจุบันก็ตามมักปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนถูกจับเนื่องจากการกระทำตนเป็นโจรผู้ร้ายหรือกระทำผิดอันคดีอาญาต่าง ๆ จนกระทรวงมหาดไทยต้องมีมาตรการกวดขันพฤติกรรมดังกล่าวเป็นพิเศษ¹⁴

ผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญอีกพวกหนึ่งได้แก่พ่อค้า เนื่องจากระบบการค้าขายแบบเดิมซึ่งทำกันโดยตรงระหว่างชาวชนบทผู้ที่ต้องการขายหรือผู้ที่ต้องการซื้อกับพ่อค้าคนกลางที่อยู่ในเมืองได้ถูกเปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันหมู่บ้านส่วนใหญ่มิว่าเล็กหรือใหญ่จะมีร้านขายสินค้าหรือแม้ก็มีโรงสีอย่างน้อยที่สุด 1 แห่ง ในหมู่บ้านบางแห่งมีพ่อค้าคนกลางทำหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการตลาดของผลผลิตทางเกษตร เช่น ข้าว บ่อ ข้าวโรค เป็นต้น พ่อค้าบางคนเป็นคนจีนและมีชกนภายในหมู่บ้าน แต่อาศัยอยู่ภายในหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามพ่อค้าส่วนใหญ่มิเป็นคนท้องถิ่นซึ่งสามารถรวบรวมทุนจัดตั้งกิจการต่าง ๆ ขึ้นมา การรวบรวมทุนนี้ส่วนใหญ่มิได้มาจากการแสวงหางานชั่วคราวอื่น ๆ ซึ่งมิใช่ทางด้านเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหางานในเขตเมืองใหญ่¹⁵

พ่อค้าภายในหมู่บ้านส่วนใหญ่มิเป็นเจ้าของร้านซึ่งมีทุนในการประกอบการไม่มากนัก ซึ่งพ่อค้าประเภทนี้มีโอกาสน้อยมากในการเป็นผู้นำท้องถิ่น ในทางตรงข้ามกับพ่อค้าที่มีกิจการขนาดใหญ่ สามารถสร้างความร่ำรวยให้กับตนเองมากกว่าชาวชนบทอื่น ๆ หรือเป็นผู้ที่สามารถให้สินเชื่อกับหมู่บ้านอื่น ๆ ได้ พ่อค้าเหล่านี้ซึ่งในพื้นที่ชนบทนั้นจะมีลักษณะจำกัคอยู่แต่เพียงขายผลผลิตหรือสินค้าทางการเกษตรเท่านั้น แต่ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์มีความจำกัคในลักษณะดังกล่าว แต่ก็

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

¹³เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435-2458 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 258-259.

¹⁴กรมการปกครอง, หนังสือ ที่ มท 0309/ว 437 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2518.

¹⁵ชาลส์ เอฟ คายส์, "ภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 25.

สามารถที่จะทำให้อำนาจเหล่านั้นเป็นผู้นำท้องถิ่นที่สำคัญได้ ทั้งนี้เพราะการขยายตัวของการผลิตพืชผลทางการเกษตร รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรสมัยใหม่ทางการเกษตร เช่น เครื่องจักรกล ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช ตลอดจนการกู้ยืมเงินลงทุนในการผลิตของราษฎรในชนบท ต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับพ่อค้านายทุนคนกลางทั้งสิ้น ดังนั้นความสำคัญของพ่อค้าคนกลางในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่ใหม่สามารถละเลยได้ และนอกจากนั้นยังมีความสัมพันธ์นอกกรอบแบบอื่น ๆ อีกซึ่งมิอาจจำกัดเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว¹⁶ เช่น การเป็นเจ้าของมือหอยเถื่อน การเป็นนายทุนเงินกู้ยืมในระบบ และการเป็นเจ้าของที่ดินนานชุมชนท้องถิ่นนั้น

ฉะนั้นความสำคัญของพ่อค้าในการเป็นผู้นำของชุมชนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่จะละเลยเสียมิได้ โดยเฉพาะในสภาพการณ์ปัจจุบันที่สภาพเศรษฐกิจเป็นตัวแทนสถานะของบุคคลในสังคมจากประสบการณ์ของผู้วิจัยซึ่งรับราชการอยู่ในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และได้ปฏิบัติงานในท้องที่ส่วนภูมิภาคตำบลหมู่บ้านเป็นเวลานานหลายปี ในเขตจังหวัดปราจีนบุรี ได้พบว่าพ่อค้าคนกลางหรือนายทุนมีสถานภาพและบทบาทในท้องถิ่นชนบทค่อนข้างสูงมาก สามารถมีอิทธิพลในการขึ้นราษฎรให้ลงคะแนนผู้ที่ตนสนับสนุนในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือบางครั้งก็พยายามเลื่อนสถานภาพของตนเองจากการเป็นผู้นำท้องถิ่นแบบใหม่ เป็นทางการมาเป็นผู้นำท้องถิ่นแบบเป็นทางการ โดยการลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านเสียเองและโดยอาศัยอำนาจอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ส่วนมากก็ประสบความสำเร็จแต่ก็ยังมีอยู่บ้าง เป็นส่วนน้อยที่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีคู่แข่ง ซึ่งเป็นผู้มีบารมีในท้องถิ่นมากกว่าราษฎรในหมู่บ้านมีความศรัทธาให้ความเคารพนับถือยินยอมเชื่อฟังเป็นอย่างสูง ในกรณีดังกล่าวหมู่บ้านก็จะแสดงให้เห็นว่าผู้นำตามลักษณะของชุมชนและวัฒนธรรมที่หมู่บ้านนั้นสมควรเป็นผู้นำของท้องถิ่นมากกว่าผู้นำซึ่งมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ

5.1.3 ผู้นำท้องถิ่นซึ่งได้รับอำนาจมาจากทั้งผลิตผลของโครงสร้างทางสังคมชนบทและได้รับอำนาจจากระบบบริหารราชการ

ในทุกสังคมชนบทมีบุคคลภายในท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เชื่อมโยงขอข่างานระหว่างชาวชนบทกับรัฐบาล บทบาทของบุคคลดังกล่าวมีลักษณะที่เรียกว่าเป็นนายหน้า คนกลาง ประสานงานระหว่างราษฎรในหมู่บ้านกับส่วนราชการ ผู้นำแบบนี้เรียกได้ว่าเป็นผู้นำประสานงาน (synaptic

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

leaders) ซึ่งได้แก่พระสงฆ์ ครู และกำนันผู้ใหญ่บ้าน¹⁷

ซึ่งผู้นำเหล่านี้เป็นผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐอย่างเป็นทางการ คือ พระภิกษุสงฆ์ ได้รับการแต่งตั้งให้มีฐานะในการบริหารเป็นเจ้าของาวาสวัด ครูได้รับการแต่งตั้งให้เป็นครูใหญ่ของโรงเรียนประจำตำบลหมู่บ้านนั้น รวมทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นการจากรัฐผู้นำเหล่านี้จึงเป็นผู้นำทั้งแบบเป็นทางการและเป็นผู้นำตามธรรมชาติโดยได้รับอำนาจมาจากทั้งการที่รัฐมอบให้และได้อำนาจมาจากโครงสร้างสังคมของหมู่บ้านนั่นเอง ซึ่งต่างก็มีบทบาทและฐานะในการเป็นผู้นำท้องถิ่นแตกต่างกันไป

สังคมชนบทโดยทั่วไปจะมีวัดเป็นศูนย์กลางของหมู่บ้านทั้งนี้เพราะราษฎรชาวบ้านชนบทจะมีความนับถือเลื่อมใสและศรัทธาในพุทธศาสนาเป็นส่วนมาก นอกเหนือจากการนับถือผีสายเทวดา อำนาจสิ่งศักดิ์สิทธิ์ตามความเชื่อทางไสยศาสตร์ รวมทั้งการนับถือพิธีกรรมบางอย่างของศาสนาพราหมณ์ หมู่บ้านใดที่ยังไม่มีวัดประจำของตนเอง เมื่อต้องการจะทำบุญสร้างกุศลก็ต้องไปหาที่วัดของหมู่บ้านอื่น ซึ่งย่อมไม่เป็นการสะดวกด้วยประการทั้งปวง ดังนั้นชาวบ้านในท้องถิ่นจึงพยายามสร้างวัดของตนเอง วัดที่สร้างจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับกำลังศรัทธาของราษฎรในหมู่บ้าน เพราะนอกจากจะเป็นที่ให้ชาวบ้านทำบุญและฟังเทศน์แล้ว ในสมัยก่อนชาวบ้านยังถือว่าวัดเป็นแหล่งศูนย์กลางการศึกษาและรวบรวมวิทยาการด้านต่าง ๆ รวมทั้งเป็นแหล่งพักพิงของคนเดินทางไกล เป็นสถานที่ชุมนุมทางสังคม เช่น ชุมนุมรื่นเริงในวันตรุษสารท เป็นต้น¹⁸

จากความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าวัดมีบทบาทต่อวิถีชีวิตของชาวชนบทมาก วัดเป็นศูนย์กลางของชุมชนในหมู่บ้าน สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความเชื่อ ศิลปกรรม และชีวิตจิตใจของชาวบ้าน นับแต่เกิดจนกระทั่งตาย

ความสำคัญของวัดดังกล่าวได้มีผลทำให้พระสงฆ์ซึ่งเป็นองค์กระอำนาจที่สำคัญในวัดต้องมีบทบาทสำคัญและสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชาวบ้านในท้องถิ่นมาก ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้เอื้ออำนวยให้พระสงฆ์สามารถสร้างศรัทธา เป็นที่เคารพนับถือ จนกระทั่งกลายเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มี

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

¹⁸ เสฐียรโกเศศ, การศึกษาเรื่องประเพณีไทยและชีวิตชาวไทยสมัยก่อน. (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2515), หน้า 401-426.

อำนาจเป็นที่น่าเกรงขามของชาวบ้านท้องถิ่นไป¹⁹

บทบาทสำคัญของพระสงฆ์ในสังคมชนบท ก็คือความเป็นผู้นำภูมิปัญญาของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะพระสงฆ์เป็นผู้มีโอกาสดีกว่าบุคคลอื่นในการฝึกฝนหาความรู้ในวิชาการแขนงต่าง ๆ เนื่องจากพระสงฆ์เป็นผู้บวชเรียนและต้องศึกษาพระปริยัติธรรมเป็นภาษาบาลีอยู่แล้ว จึงมีความพร้อมมากกว่าบุคคลอื่นในการศึกษาวิชาการต่าง ๆ ในลักษณะเช่นนี้การมีความรู้ของพระสงฆ์จึงเป็นช่องทางนำไปสู่การเป็นผู้มีอำนาจในท้องถิ่น และปรากฏหลักฐานว่าพระสงฆ์ที่มีความรู้วิทยาการต่าง ๆ มาก จะได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นเป็นอย่างสูง²⁰

ดังมีตัวอย่างปรากฏในกรณีของหลวงพ่อดุทธิ วัดหลักพลายชัยเมืองเพชรบุรี ซึ่งมีชีวิตในระหว่าง พ.ศ. 2380-2464 จากประวัติของท่านปรากฏว่าได้ศึกษาวิชาแพทย์แผนโบราณ ศึกษาวิชาไสยศาสตร์คาถาอาคมจนมีความเก่งกล้า มีรายธุระในท้องถิ่นต่าง ๆ ไปมากตัวเป็นลูกศิษย์หรือรักษารักษภัยไข้เจ็บจำนวนมาก และรายธุระชาวบ้านท้องถิ่นมีความเกรงกลัวในอำนาจของหลวงพ่อดุทธิมาก ว่ากันว่าในลานวัดต่าง ๆ ของเมืองเพชร ถ้ามีท่งใหญ่ของหลวงพ่อดุทธิใบแสดงแล้ว พวกนักเลงจะไม่กล้าตีกันเลยและแม้กระทั่งคนเมาที่อาละวาดเกะกะอยู่ท้องถิ่น ถ้าได้เดินผ่านหน้าวัดหลักพลายชัยของหลวงพ่อดุทธิก็จะหยุดอาละวาด และสนทนาด้วยน้ำเสียงแผ่วเบาทันที ดังนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการมีอาณาบารมี (Charisma) ของพระสงฆ์บางรูปนั้น บางครั้งก็มีอำนาจถึงกับสามารถควบคุมความประพฤติของชาวบ้านท้องถิ่นได้ ซึ่งเมื่อพิจารณานางนี้จะได้เห็นว่า การมีอำนาจของพระสงฆ์บางรูปนั้น ก็ไม่แตกต่างจากอำนาจของกษัตริย์บ้านเมืองเลย ในการควบคุมรักษาระเบียบวินัยในท้องถิ่น ในกรณีหลวงพ่อดุทธิเช่นเดียวกันพบว่าหลวงพ่อดุทธิมีอำนาจในการเขียนตีบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายจารีตได้ และถ้ายังประพฤติตัวไม่ดีอีก ก็สามารถจับตัวส่งเข้าเมืองให้จำคุกได้²¹

¹⁹คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 122-125.

²⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

²¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

โดยเหตุนี้ พระสงฆ์ที่บวชถาวรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งเจ้าอาวาสหรือเป็นอุปัชฌาย์ จะเป็นผู้นำในกิจกรรมทางโลก ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ทั้งนี้ก็เพราะสงฆ์เหล่านั้นมีสมาชิกเป็นจำนวนมากที่เป็นผู้ติดตาม ด้วยเหตุนี้ในบางครั้งพระสงฆ์จึงเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ประชาชนเชื่อถือและชอบพอมากกว่าผู้นำท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ²²

สำหรับครูนั้น ชาวชนบทส่วนใหญ่ให้ความสำคัญแก่ครูประจำหมู่บ้าน เพราะเนื่องจากครูเป็นผู้มีอิทธิพลโดยตรงต่อเด็กภายในหมู่บ้าน นอกจากนี้จากสถานะในการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล การได้รับการศึกษาสูง ตลอดจนความรู้ความสามารถก็เป็นปัจจัยในการกำหนดเรื่องดังกล่าวเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามมีชาครุทุกคนจะสามารถถูกพิจารณาว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นที่สำคัญได้ ทั้งนี้ก็เพราะครูส่วนใหญ่มีชื่อนภายในชาวชนบท ยิ่งไปกว่านั้นครูส่วนใหญ่มักจะถูกโยกย้ายไปประจำหมู่บ้านต่าง ๆ และไม่ได้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่ทำการสอน จึงไม่มีความรู้สึกผูกพันกับหมู่บ้านนั้น ข้อควรสังเกตอีกประการหนึ่งคือครูส่วนใหญ่จะเป็นสตรี ซึ่งถึงแม้โดยปกติครูผู้หญิงจะถูกพิจารณาว่ามีเกียรติมากกว่าผู้หญิงชาวบ้านอื่น ๆ แต่บทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่นยังถูกจำกัดอยู่แต่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของโรงเรียนเท่านั้น ในประการสุดท้ายและเป็นประการสำคัญที่สุดก็คือครูส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญหรือความสำคัญแก่ข้าราชการระดับสูงมากกว่าที่จะสนองตอบความต้องการของชาวบ้าน ทั้งนี้เนื่องจากการเลื่อนขั้นเงินเดือน และตำแหน่งของครูขึ้นอยู่กับการประพฤติตนในฐานะข้าราชการ

จากปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวมา ความจริงยังปรากฏว่าหมู่บ้านที่มีครูอาศัยอยู่จะมีครูจำนวนหนึ่งถึงแม้เป็นจำนวนน้อยก็ตาม โดยเฉพาะครูซึ่งดำรงตำแหน่งครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ จะเป็นผู้มีอิทธิพลในการกำหนดบทบาทกิจกรรมต่าง ๆ ภายในหมู่บ้าน เขาเหล่านั้นมักจะได้รับการนับถือจากชาวบ้านว่าเป็นผู้มีอำนาจเพราะเนื่องจากครูเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการเช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ค่านิยมของเขาก็เป็นที่ต้องการเพราะว่าชาวชนบทให้ความสำคัญยกย่องครูว่าเป็นผู้ที่มีความรู้มากกว่าพวกเขา²³ จึงถือว่าครูเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าบุคคลอื่น ๆ เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นจะได้ศึกษาถึงฐานะในการเป็นผู้นำท้องถิ่นแบบจารีตประเพณีโดยละเอียดต่อไป

²²ชาลส์ เอฟ คายส์, "ภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 23.

²³เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.



5.2 กำนันผู้ใหญ่บ้านผู้นำท้องถิ่นตามจารีตประเพณี

จากที่ได้กล่าวถึงประเภทของผู้นำท้องถิ่นหรือผู้นำหมู่บ้านตามจารีตประเพณีว่ามีด้วยกันสามประเภท คือผู้นำซึ่งมาจากระบบบริหารราชการในระดับชาติ เช่น นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ยอำเภอระดับต่าง ๆ ผู้นำซึ่งมีกำเนิดมาจากผลผลิตโครงสร้างทางสังคมของชาวชนบทได้แก่ผู้อาวุโส พ่อค้า และผู้นำซึ่งได้รับอำนาจมาจากแหล่งทั้งสองในขณะเดียวกัน คือ เป็นผู้นำซึ่งมาจากทั้งระบบราชการและจากผลผลิตโครงสร้างสังคมชนบทเอง ซึ่งได้แก่ พระภิกษุสงฆ์ ครู และหัวหน้าหมู่บ้าน หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน

โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งผู้นำของท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุด ในหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะและบทบาททั้งในการเป็นผู้นำทางการปกครอง ผู้นำทางสังคมและผู้นำในการพัฒนาความอยู่รอดของหมู่บ้าน ความเสื่อมหรือความเจริญของหมู่บ้านโดยส่วนรวมนั้นขึ้นอยู่กับสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือสถานะความเป็นผู้นำของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

5.2.1 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามจารีตประเพณี

ในชุมชนนุทกาลสมัยโบราณนั้น คนไทยชอบอาศัยอยู่รวมกันเป็นบริเวณเดียวกัน แม้เมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่มีครอบครัวแล้ว ทั้งนี้เพื่อพึ่งพาอาศัยกันยามเจ็บไข้และประกอบอาชีพเรือนหลังหนึ่งอาจอยู่กันได้หลายครอบครัว ถ้าคนเส้นหลานนั้นก็ปลูกเรือนอีกหลังหนึ่ง ต่อเมื่อบริเวณบ้านนั้นมีที่จะปลูกเรือนหลังใหม่จึงจะแยกไปปลูกเรือนในบริเวณบ้านแห่งใหม่ภายในหมู่บ้านเดียวกันนั่นเอง เพราะฉะนั้นหมู่บ้านครั้งโบราณจึงมักจะมีปู่ทวด ปู่ พ่อ ลูกหลานเหลน และญาติอื่น ๆ อยู่รวมกันหรือใกล้ ๆ กัน คนในหมู่บ้านแทบจะเป็นวงศ์สาคนญาติเดียวกันทั้งหมด การแต่งงานก็มีความเกี่ยวดองกันในระดับญาติ เมื่อเป็นเช่นนี้คนในหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านจึงมีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้อง เป็นญาติพี่น้องกัน และมักจะถือว่าเป็นเผ่าพงศ์เดียวกัน²⁴

จากลักษณะความสัมพันธ์แบบระบบเครือญาติซึ่งเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นภายในกลุ่มเครือญาติจะมีความรัก ความเคารพกันตามลำดับอาวุโส ดังนั้นหัวหน้าหมู่บ้านหรือผู้นำหมู่บ้านจึงมาจากการตกลงยินยอมพร้อมใจของสมาชิกทุกคน เลือกสมาชิกผู้ที่มีอาวุโสสูงสุดหรือได้รับความเคารพนับถือเชื่อถือ มีศรัทธากรณีเป็นที่ยอมรับ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำของหมู่บ้านและจากระบบความสัมพันธ์

²⁴ชัย เรืองศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ- พ.ศ. 2399
(กรุงเทพฯมหานคร : สำนักพิมพ์ต้นอ้อ, 2533), หน้า 37.

แบบเครือญาติและระบบอาวุโสจึงมักจะเรียกหัวหน้าหมู่บ้านว่า "พ่อบ้าน" หรือ "แก่บ้าน" อันหมายถึง
 ความเป็นผู้อาวุโสเป็นที่เคารพสูงสุดคนหมู่บ้านนั้น

ดังนั้นในชุมชนแบบบุพกาลหัวหน้าหมู่บ้านจึงมีฐานะ เป็นผู้นำหมู่บ้านตามแบบ
 ธรรมชาติ

ในครั้งแรก ชุมชนหมู่บ้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นอยู่กันอย่างอิสระเสรีมีระบบการ
 บริหารการปกครองของตนเองอย่างอิสระ โดยอาจมีการปกครองโดยผ่านหัวหน้าหมู่บ้านหรือกลุ่ม
 ผู้นำหรือสภาผู้อาวุโส ต่อมาเมื่อมีรัฐเกิดขึ้นและอำนาจรัฐพยายามที่จะขยายอำนาจการปกครอง
 เข้าไปในหมู่บ้านโดยการนำเอาตำแหน่งซึ่งเป็นทางการ เข้าไปสวมใส่แก่ผู้นำหมู่บ้านตามธรรมชาติ
 ทั้งนี้เพื่อเอาผู้นำท้องถิ่นอย่าง เป็นทางการ เป็นตัวแทนของอำนาจรัฐ ทำการควบคุมปกครอง เก็บผล
 ประโยชน์ต่าง ๆ จากหมู่บ้านให้แก่รัฐ

การวิวัฒนาการของการปกครองในระดับหมู่บ้านของไทยนั้นจะ เห็นได้ว่าในสมัย
 โบราณการปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านมีความเป็นอิสระ การปกครองตัวเองเป็นอุดมคติของ
 ชาวบ้าน สถาบันหมู่บ้านมีความเป็นตัวของตัวเองสูงมาก (autonomy)²⁵

ต่อมาชุมชนบุพกาลของไทยได้วิวัฒนาการเข้าสู่ระบบศักดินาคือ เกิดรัฐหรือกษัตริย์
 ในฐานะตัวแทนชุมชนใหญ่ ครอบชุมชนหมู่บ้านจำนวนมากไว้ รัฐหรือกษัตริย์อ้างเป็น เจ้าของที่ดิน
 ทั้งหมดลงไปบนชุมชนเล็กที่สุดคือหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามการครอบลงไปของเมือง การปกครองของ
 รัฐบนชุมชนหมู่บ้านก็ไม่ได้ทำลายชุมชนหมู่บ้าน เป็นเพียงอ้างสิทธิ เป็น เจ้าของที่ดินช้าลงไปจากการ
 อ้างของชุมชนหมู่บ้านเพื่อความชอบธรรมของรัฐในการเกณฑ์แรงงานและภาษี ชุมชนยังคงเกาะกัน
 เทเหนียวแน่นภายใน ทั้งในแง่ความสัมพันธ์ต่อที่ดิน ในแง่ของความร่วมมือกันในงานกิจกรรมต่าง ๆ และ
 ในแง่สัญลักษณ์ทางจิตใจ

ในรัฐศักดินาของไทยนั้นการครอบคลุมของระบบศักดินาที่มีต่อหมู่บ้านนั้นเป็นการ
 ครอบคลุมแต่ภายนอก รัฐส่วนกลางให้อิสระในการปกครองแต่ละหัวเมืองตามระบบการปกครองแบบ
 "กินเมือง" ในสมัยนั้นซึ่งถือหลักว่าเมืองต่าง ๆ มีความเป็นอิสระของตนเอง ต้องรับผิดชอบปกครอง
 รักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตนเอง และเจ้าเมืองผู้รักษาเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้ง

²⁵สุลักษณ์ สิวรักษ์, สนทนากับท่านพุทธทาสภิกขุ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
 ธรรมสารการพิมพ์, 2535), หน้า 106.

ผู้ปกครองท้องถิ่นระดับล่าง โดยรัฐส่วนกลางมีความสัมพันธ์กับหมู่บ้านเพียงแต่ให้หมู่บ้านส่งส่วยข้าวของป่าและแรงงานแก่คนที่รัฐ เป็นระยะรัฐก็พอจบล้างบางหมู่บ้านก็อาจไม่ต้องส่งแรงงานแก่คนที่ส่ง เป็นส่วยสิ่งของหรือชำระ เป็นเงินแทนในระยะหลัง²⁶

ดังนั้นในการแต่งตั้งหัวหน้าหมู่บ้านหรือผู้นำท้องถิ่นสมัยนั้น เจ้าเมืองหรือกรมการผู้มีอำนาจจึงมักจะแต่งตั้งเอาจากผู้ที่ยี่ไรษฏราให้ความเคารพนับถือหรือมีอิทธิพลมีเครือข่ายหรือพรรคพวกมากในหมู่บ้าน ซึ่งก็เป็นผู้นำตามธรรมชาติของชุมชนหมู่บ้านนั้นๆ เป็นผู้นำหมู่บ้านแบบเป็นทางการ คือกำนันผู้ใหญ่บ้าน²⁷

ในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ โดยมีนโยบายในการรวมอำนาจรัฐเข้าสู่ส่วนกลาง หมู่บ้านถือได้ว่าเป็นหน่วยย่อยที่สุดทั้งในฐานะเป็นชุมชนสังคมและหน่วยของการปกครอง ที่ทางราชการให้ความสำคัญเป็นพิเศษ การจัดตั้งหมู่บ้านให้เป็นหน่วยการปกครองนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าได้อาศัยหลักการประชาธิปไตยตั้งแต่ต้น คือให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะทางราชการต้องอาศัยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ประสานงานระหว่างตัวแทนของรัฐบาลจากส่วนกลางกับประชาชนในชนบท การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านก็เพื่อให้ได้บุคคลที่สามารถควบคุมคนในหมู่บ้าน ซึ่งประชาชนให้ความนับถือ เชื่อฟัง และให้ความร่วมมือ²⁸

แต่การมีผู้ใหญ่บ้านก็คือการเกี่ยวข้องกับรัฐของหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่สุดของสังคม เพราะผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งทางการที่รัฐกำหนดขึ้น อยู่ภายใต้ลำดับชั้นทางบังคับบัญชาและควบคุมจากกำนันและนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเปรียบเสมือนการระดมเอาผู้นำท้องถิ่นตามธรรมชาติเข้าไปผูกพันกับอำนาจรัฐทำให้เกิดบทบาทใหม่แตกต่างไปจากเดิมที่สำคัญก็คือ ผู้ใหญ่บ้านเกิดความสัมพันธ์กับคนในหมู่บ้านอย่างเป็นทางการและอย่างใหม่เป็นทางการ และประการสำคัญผู้ใหญ่บ้านได้รับอำนาจจากรัฐที่เป็นรูปธรรมตามกฎหมาย

²⁶ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, หน้า 6-7.

²⁷คมเนตร ญาณวิเศษ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคนครเสนาบดี", หน้า 52-53.

²⁸ชัยอนันต์ สมุทวณิช, หมู่บ้าน ราชการ และการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2528), หน้า 8.

ซึ่งเป็นอำนาจอย่างเป็นทางการไปเสริมบทบาทผู้นำตามธรรมชาติ²⁹ ทำให้บทบาทของผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำหมู่บ้านโดดเด่นและมีความสำคัญเหนือผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ ดังนั้น จากการพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจดังกล่าวจึงทำให้ผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เป็นผู้นำตามธรรมชาติหลายคน พยายามแข่งขันเพื่อเอาให้ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำแบบเป็นทางการ³⁰

5.2.2 ความสัมพันธ์ตามจารีตประเพณีของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับราษฎร

เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่มักคือคนในท้องถิ่นหมู่บ้านนั้น ๆ นั้นเอง ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะมีความสัมพันธ์เป็นทางการกับราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ตามประเพณีกับราษฎรในหมู่บ้านทั้งในฐานะที่เป็นญาติพี่น้อง ลูกหลาน และในฐานะที่เป็นคนในหมู่บ้านเดียวกัน

โดยที่ระบบความคิดความเชื่อของชาวบ้านท้องถิ่นที่มีความศรัทธาเชื่อมั่นในพุทธศาสนา และยึดถือในขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีซึ่งจากความเชื่อดังกล่าว เมื่อพิจารณาคุณสมบัติทั่วไปของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วพบว่าหน้าที่ผู้นำท้องถิ่นมีพฤติกรรมสอดคล้องกับความเชื่อและปฏิบัติตามจารีตประเพณีดังกล่าวแล้ว จะได้รับการยอมรับนับถือจากลูกบ้านคนในท้องถิ่นยิ่งขึ้นอย่างน้อยก็ในฐานะเป็นหัวหน้าหมู่บ้านซึ่งจะต้องสืบทอดจารีตประเพณีของหมู่บ้านท้องถิ่นต่อไป

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าเพียงเฉพาะการประพฤติอย่างถูกต้องตามองคลองธรรม ตามจารีตประเพณีอย่างเดียวย่อมไม่อาจช่วยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านรักษาสถานภาพ อำนาจความเป็นผู้นำของตนไว้ได้ตลอดไปในสายตาของราษฎรท้องถิ่น ดังนั้นในกรณีนี้จึงจำเป็นต้องมีการสร้างสมอำนาจบารมีอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การอยู่ในตำแหน่งของเขาเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านท้องถิ่นตลอดเวลา การสะสมเพิ่มพูนอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านอาจแสดงออกโดยผ่านในรูปของการประพฤติปฏิบัติหน้าที่แบบใหม่เป็นทางการบางอย่างของผู้ปกครองท้องถิ่นต่อชาวบ้านราษฎรในท้องถิ่น ลักษณะพฤติกรรม หรืออำนาจไม่เป็นทางการดังกล่าว โดยมากจะเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของชาวบ้านโดยทั่ว ๆ ไป ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ทางราชการ ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องราวเกี่ยวกับการบุญกุศลต่าง ๆ เช่น การสร้างโบสถ์ สร้างวัด งานกุศลต่าง ๆ หรืองานอื่น ๆ ในหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะมีหน้าที่เก็บเรียกรเงินต่าง ๆ ใน

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ ชาลส์ เอฟ คลายส์, "ภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 35.

หมู่บ้าน การติดต่อประสานงานเป็นประธานคณะกรรมการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนท้องถิ่น³¹

การสร้างความชอบธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากท้องถิ่นนอกจากจะปรากฏในพิธีการเกี่ยวกับศาสนาแล้ว ยังอาจแสดงออกในรูปของการติดต่อสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ และการประกอบอาชีพของราษฎรโดยส่วนมาก ร่องรอยความสัมพันธ์ดังกล่าวก็เช่น ผู้นำท้องถิ่นหมู่บ้านร่วมกันชุดคลองวิดน้ำจับปลา หรือร่วมทานาด้วยกัน ซึ่งเราเรียกพิธีการเหล่านี้ว่า "การลงแขก" นั่นเอง นอกจากนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตโดยทั่ว ๆ ไปของราษฎรถูกบ้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเกิด การแต่งงาน การบวช การทำบุญขึ้นบ้านใหม่ การตาย หรือการเจ็บไข้ได้ป่วยของราษฎรคนใดคนหนึ่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถสร้างความชอบธรรมของอำนาจได้ โดยอาศัยระบบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำท้องถิ่น และราษฎรถูกบ้าน โดยมีพฤติกรรมไปเยี่ยมเยียนเฝ้าถามสารทุกข์สุกดิบ หรือไปเป็นสักขีพยานในงานนั้น รวมไปถึงลักษณะของการให้ความช่วยเหลืออย่างพอควรในโอกาสต่าง ๆ กันไป ซึ่งลักษณะของการร่วมมือทำงานด้วยกัน การช่วยงานในรูปของเงิน แรงงาน วัสดุสิ่งของอื่น ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลให้ความเป็นผู้นำของเขาได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในท้องถิ่น นอกเหนือไปจากการได้รับประโยชน์อย่างอื่นตามมา อาทิ การได้จำนวนผู้รับอุปถัมภ์เพิ่มขึ้น ความมีหน้ามีตา ได้รับการตอบแทนบุญคุณ ซึ่งเป็นไปตามหลักของสังคมท้องถิ่นหมู่บ้านที่เคร่งประ เณีถือเเป็นธรรมเนียมว่าต้องมีความกตัญญูรู้คุณ ผู้ที่ให้ความอุปถัมภ์ หลักการนี้จะมีผลกระทบต่อชาวชนบทไม่ว่าจะโดยความเต็มใจหรือไม่ก็ตาม³²

ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับราษฎรดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อการดำรงตำแหน่งผู้นำท้องถิ่นแบบทางการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือในด้านหนึ่งผู้นำท้องถิ่นมักมีพฤติกรรมให้ความสำคัญต่อพรรคพวกญาติพี่น้องคนสนิทของตนก่อนผลประโยชน์ทางราชการ โดยเฉพาะหากต้องการแสวงหาความชอบธรรมจากการยอมรับของคนเหล่านั้นในหมู่บ้านท้องถิ่นตน และในอีกด้านหนึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะได้รับความเคารพเชื่อฟัง มีอำนาจ มีบารมี ในหมู่บ้านเป็นอย่างมาก เป็นที่รักใคร่ของราษฎร

³¹คมเนตร ญาณโศภณ, "อำนาจท้องถิ่นแบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุคเทศบาล", หน้า 57.

³²เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

การที่ผู้นำท้องถิ่นหมู่บ้านแบบทางการ แท้ที่จริงก็คือคนในท้องถิ่นนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ทำให้ราษฎรชาวบ้านในหมู่บ้าน มีโอกาสติดต่อกับสัมพันธภาพใกล้ชิดกับกำนันผู้นำหมู่บ้านมากกว่าผู้นำระดับอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ หรือครู กล่าวได้ว่านอกเหนือจากการทำหน้าที่ให้แก่ทางราชการแล้ว วิถีชีวิตของกำนันผู้นำหมู่บ้านก็ไม่ได้แตกต่างจากชาวบ้านในท้องถิ่นเท่าใดนัก กล่าวคือ กำนันผู้นำหมู่บ้านก็ต้องทำนาเพาะปลูกพืชไร่ทำไร่ทำสวนเหมือนชาวบ้านทั่ว ๆ ไปเป็นส่วนใหญ่ หากผู้นำคนใดมีฐานะดีหน่อยมีสมัครพรรคพวกลูกน้องมากก็อาจประกอบอาชีพอื่นด้วย อาทิเช่น ทำขาย รับซื้อผลผลิตการเกษตร อีกทั้งลักษณะการที่ผู้นำท้องถิ่น กำนัน ผู้นำหมู่บ้านไม่อยู่ในฐานะตัวแทน หรือเป็นข้าราชการของรัฐอย่างเต็มตัว ทำให้ผู้นำท้องถิ่นยังคงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับท้องถิ่นของตนมาก และเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากท้องถิ่น ลูกบ้าน ผู้นำท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจ หรืออิทธิพลอันชอบธรรมในหมู่บ้าน ซึ่งความชอบธรรมของอำนาจจากลักษณะนี้ เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับความเชื่อในคุณสมบัติพิเศษส่วนตัวของผู้นำ³³ โดยเห็นว่าน่าเลื่อนยศ. นำเกรงขาม หรือนำเชื่อฟัง มากกว่าขึ้นอยู่กับระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายของทางราชการ ลักษณะอำนาจดังกล่าวจึงมีความไม่เป็นทางการสูง เป็นอำนาจธรรมชาติที่ไม่ต้องรอรับการแต่งตั้งจากทางการ แต่เกิดขึ้นจากปัจจัยหลากหลาย เช่น ความเคารพนับถือ ทักษะความชำนาญ ความรู้ ฯลฯ ซึ่งปัจจัยที่ส่งเสริมการมีอำนาจเหล่านี้มักสอดคล้องกับค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ดังนั้นในการก้าวขึ้นสู่การมีอำนาจของผู้นำในท้องถิ่นส่วนหนึ่งจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้าน ราษฎร ตามขนบธรรมเนียมพื้นบ้านและจารีตประเพณีท้องถิ่นนั้น

5.2.3 บทบาทและพฤติกรรมของกำนันผู้นำหมู่บ้าน

ถึงแม้หัวหน้าหมู่บ้านหรือกำนันผู้นำหมู่บ้านแต่ดั้งเดิมส่วนใหญ่จะมาจากความเป็นผู้นำของท้องถิ่นมาก่อน ซึ่งหมู่บ้านมีความอิสระ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นยังไม่ถูกควบคุมจากศูนย์อำนาจรัฐส่วนกลาง แต่บทบาทของเขาเหล่านั้นถูกเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิรูประบบการบริหารประเทศซึ่งเริ่มขึ้นในสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยในรัชสมัยของพระองค์ได้เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มากกว่าการให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ซึ่งการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) โดยหลักการของกฎหมายฉบับนี้มีผลกระทบต่อบทบาทของ

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

หัวหน้าหมู่บ้าน หรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน และยังคงมีผลบังคับมาจนถึงทุกวันนี้³⁴

ในการนำเอาระบบและหลักการของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มาใช้ในทางปฏิบัติ มีบ่อยครั้งที่เกิดความคลาดเคลื่อนไปจากตัวกฎหมาย นอกจากนี้ผลของการนำเอากฎหมายฉบับนี้มาใช้ ยังทำให้เกิดข้อแตกต่างอย่างมากระหว่างความสอดคล้องของระบบการบริหารราชการกับการจัดองค์การของสังคมชนบท และชนิดระหว่างของหมู่บ้านตำบลกับบทบาทของหัวหน้าหมู่บ้าน³⁵

อย่างเช่นการพิจารณาถึงขนาดของชุมชนธรรมชาติจากโครงสร้างของสังคมชนบท ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนนั้นกับระบบบริหารราชการ ดังเช่นหมู่บ้านเรณูของอำเภอชาติพนม จังหวัดนครพนม มีประชากรอาศัยอยู่ 4,000 คน ได้มีการแบ่งหน่วยบริหารออกไปเป็น 4 หมู่บ้าน และ 2 ตำบล หรืออย่างในเขตชุมชนบางชั้นซึ่งมีอาณาเขตอยู่ใกล้กับเขตกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 7 หมู่บ้านและแยกออกเป็น 2 ตำบล ในขณะที่ชุมชนเล็ก ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางแห่งซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่น้อยกว่า 100 คน ก็ได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านเช่นกัน³⁶

ในการพิจารณาถึงเรื่องขนาดของชุมชนนั้น พระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2457 ได้ประมวลหลักการซึ่งตกลงกันตามมติที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลเมื่อปี พ.ศ. 2447 โดยตกลงกันว่า จะกำหนดหมู่บ้านโดยมิได้ถือเอาจำนวนพลเมืองเป็นหลัก แต่ทำขึ้นอยู่กับลักษณะที่ตั้งตามธรรมชาติในระดับตำบลก็เช่นเดียวกันได้ขยายอาณาเขตของตำบลให้กว้างขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดเขตหมู่บ้านใหม่³⁷

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วพบว่าขนาดของหมู่บ้านตำบลซึ่งแบ่งตามระบบบริหารราชการนั้น ไม่ได้สอดคล้องกันเลยกับลักษณะของชุมชนธรรมชาติของสังคมชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนภาคกลางเมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีการจัดตั้งเป็น

³⁴ ซาลส์ เอฟ คายส์, "ภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 17.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

³⁷ เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458,

หมู่บ้านเช่นกัน พบว่ามีความแตกต่างกันมากระหว่างความสัมพันธ์ของระบบบริหารราชการกับสภาพชุมชนชนบท³⁸ กล่าวคือในชุมชนชนบทของภาคกลางประกอบไปด้วยหมู่บ้านซึ่งไม่สอดคล้องกันกับการจัดตั้งขึ้นเป็นตำบล เนื่องจากการจัดตั้งหมู่บ้านในภาคกลางเป็นการจัดแบ่งตามจำนวนประชากรซึ่งมีหนาแน่น ดังนั้นสภาพพื้นที่ของหมู่บ้านจึงมีขนาดเล็กมากเกินไป แต่ในชุมชนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีลักษณะสอดคล้องกันระหว่างระบบตำบลหมู่บ้านกับสภาพชุมชนชนบท โดยที่แต่ละหมู่บ้านจะอยู่ห่างจากกัน แต่ละหมู่บ้านมีความเป็นอิสระของตัวเอง ฟังพาดตนเองได้³⁹

จากสภาพความไม่สอดคล้องกันระหว่างระบบหมู่บ้านตำบลในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กับลักษณะสภาพชุมชนชนบทของชนบท มีผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและแตกต่างในชนบทและพฤติกรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน

ในชุมชนภาคกลางนั้นเนื่องจากสภาพของชุมชนมีความหนาแน่น สภาพเศรษฐกิจค่อนข้างมีความเจริญ ประชาชนมีความรู้มีการศึกษาสูงชุมชนหมู่บ้านประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่นหลายระดับและมีจำนวนมาก อันประกอบด้วยผู้นำในระดับชาติหรือท้องถิ่นเอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง จากสภาพความหลากหลายของผู้นำท้องถิ่นดังกล่าว ลักษณะอำนาจของหัวหน้าหมู่บ้านหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านในภาคกลางส่วนใหญ่จึงเป็นการได้อำนาจมาอย่างเป็นทางการจากรัฐบาล มากกว่าที่จะได้มาจากระบบโครงสร้างของสังคมชนบทตามธรรมชาติ และนอกจากนี้พื้นที่ปกครองของหมู่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายจากรัฐบาลก็มีขนาดเล็กเกินไป จนทำให้ผู้ใหญ่บ้านไม่มีอำนาจเพียงพอในการที่จะเป็นผู้นำท้องถิ่นอย่างแท้จริง ยกเว้นตำแหน่งกำนันเท่านั้นที่มีอำนาจมากกว่าผู้ใหญ่บ้านเพียงเล็กน้อย⁴⁰ เนื่องจากขอบเขตอำนาจหน้าที่และสภาพพื้นที่เขตการปกครองตำบลซึ่งมากกว่าระดับหมู่บ้าน

โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่มาจากการมอบให้โดยรัฐบาล บทบาทดังกล่าวจึงทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่มีความเกี่ยวข้องกับระบบสังคมชนบทดั้งเดิมเลย หัวหน้าหมู่บ้านแทนที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนกลับถูกควบคุมโดยรัฐบาลซึ่งมีนายอำเภอผู้รับผิดชอบ

³⁸ชาลส์ เอฟ. คายส์, "สภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 18.

³⁹ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, หน้า 64.

⁴⁰ชาลส์ เอฟ. คายส์, "สภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 19.

และในสถานการณ์เช่นนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะกลายเป็นองค์กรที่เฉื่อยชานส่วนหนึ่งของรัฐบาล และ
 ไม่มีความสามารถในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ ทั้งสิ้น⁴¹

สำหรับชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากสภาพการจัดตั้งหมู่บ้านตำบล
 สอดคล้องกับสภาพชุมชนตามธรรมชาติ บทบาทของผู้ใหญ่บ้านเป็นที่น่าพอใจและเป็นที่น่าปรารถนา
 ของชาวบ้าน เพราะมีสถานะเป็นผู้นำหมู่บ้านและมีอำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน
 เป็นแต่เพียงวิธีการรับรองว่าบุคคลที่มีสถานะผู้นำตามธรรมชาติในหมู่บ้านนั้นอยู่แล้วเป็นที่รู้จักคุ้นเคย
 ของชุมชนสมควรจะเป็นหัวหน้าหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้นำแบบทางการ⁴²

กำนันในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอำนาจมากกว่าผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เนื่องจาก
 โครงสร้างของลักษณะชุมชนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่หมู่บ้านต่างอยู่อย่างเอกเทศและมีอิสระ
 ดังนั้นผู้ใหญ่บ้านในเขตหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่ภายในตำบลจึงมักจะได้รับเลือกตั้งให้เป็นกำนัน⁴³ และ
 กำนันที่ได้รับอำนาจมาจากทั้งสถานะผู้นำตามธรรมชาติและจากสถานะผู้นำเป็นทางการที่ได้รับมอบ
 อำนาจหน้าที่มาจากรัฐนี้ จะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจอย่างมากเป็นที่เคารพนับถือและยำเกรงของ
 ราษฎรในตำบลอย่างแท้จริง ในสมัยโบราณกำนันที่มีอำนาจมาก ๆ นั้น เป็นผู้มียุทธธรรมสูง ได้รับ
 ความรักความเคารพจากราษฎรจนได้รับการเรียกขานว่า "คุณพ่อ" ซึ่งแสดงถึงภาวะความเป็นผู้นำ
 ท้องถิ่นอย่างแท้จริง⁴⁴

ความไม่สอดคล้องในระบบการบริหารราชการระดับตำบลหมู่บ้านกับสภาพของ
 ชุมชนตามธรรมชาติ ทำให้บทบาทและพฤติกรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สอดคล้องกันกับบทบาทของ
 หัวหน้าหมู่บ้านในชุมชนธรรมชาติ ดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องขอบเขตอำนาจที่ได้
 มาว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับอำนาจในการปกครองหมู่บ้านที่แท้จริงจากราษฎรในหมู่บ้าน หรือได้รับมา
 จากรัฐบาล ในภาวะแห่งความสับสนในเรื่องขอบเขตของอำนาจนี้ เป็นสาเหตุให้ผู้ปฏิบัติงานการ

41 เรื่องเดียวกัน.

42 เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

43 เรื่องเดียวกัน.

44 สุลักษณ์ ศิวรักษ์, สนทนากับท่านพุทธทาสภิกขุ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

แข่งขันเข้าสู่การดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตภาคกลางลดน้อยลง⁴⁵ ในทางตรงกันข้าม
 ในหมู่บ้านที่มีลักษณะสอดคล้องระหว่างระบบตำบลหมู่บ้านและลักษณะชุมชนโดยธรรมชาติ รวมทั้ง
 ประชาชนมีลักษณะรวมตัวร่วมมือกัน โอกาสของความเป็นไปได้ในการที่จะได้มาซึ่งอำนาจและใช้
 ประโยชน์จากอำนาจเกิดขึ้นได้มากกว่า ผลสืบเนื่องมาจากเรื่องดังกล่าวจึงทำให้การแข่งขันให้
 ได้มาซึ่งอำนาจภายในหมู่บ้านทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีระดับความรุนแรงที่สูงกว่า⁴⁶ ซึ่งจาก
 การพิจารณาถึงโครงสร้างของอำนาจที่หัวหน้าหมู่บ้านหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำท้องถิ่นที่สำคัญ
 และมีอำนาจมากที่สุด ดังนั้นจึงทำให้ผู้นำท้องถิ่นแบบใหม่เป็นทางการต่างพยายามแข่งขันเพื่อจะ
 ให้ได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ อีก
 ภายในหมู่บ้าน เช่น แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แต่ตำแหน่งเหล่านั้นมิใช่
 ตำแหน่งที่มีความสำคัญอะไร เพราะเนื่องจากอำนาจทั้งหมดอยู่ที่ตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน แม้แต่สภาตำบล
 ซึ่งก็มีลักษณะคล้ายกับกรรมการประจำหมู่บ้าน เพราะเนื่องจากผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่อีกเป็น
 ผู้นำภายในท้องถิ่นอยู่แล้ว⁴⁷

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้มองเห็นได้ว่าบทบาทและพฤติกรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้าน
 ในเขตภาคกลางนั้น ไม่ได้เป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากนัก และบางครั้งก็อาจจะมีสำคัญ
 น้อยกว่าผู้นำท้องถิ่นตามธรรมชาติที่มีกำเนิดมาจากพื้นฐานของโครงสร้างสังคมในชนบท หรือผู้นำ
 ประเภทอื่น ๆ อีก ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถที่จะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่
 สำคัญได้ถ้าเขาสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งอำนาจทั้งแบบเป็นทางการและแบบใหม่เป็นทาง
 การได้ และในกรณีอื่น ๆ ถ้าเกิดข้อขัดแย้งขึ้นมาระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของ
 หมู่บ้าน เขาก็ยังสามารถหาตัวให้เป็นผู้แทนที่เป็นกลางได้ ถ้าหากไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือข้อขัดแย้ง
 นั้นได้⁴⁸

⁴⁵ ซาลส์ เอฟ. คายส์, "สภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 20.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน,

ในด้านบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ราษฎรส่วนมากมีความรู้สึกว่าเขาได้มองความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่ามีความสำคัญในฐานะเป็น "ผู้ปกครอง" หรือ "ผู้บริหาร" ของหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน้าที่ของหัวหน้าหมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ตามกำนันผู้ใหญ่บ้านก็นับว่ามีอำนาจอย่างจำกัดที่สุดซึ่งขอบเขตของอำนาจถูกจำกัดโดยหน้าที่ของตำแหน่งนั่นเอง⁴⁹ เพราะนอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับจากการกำหนดโดยกฎหมายอย่างเป็นทางการแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ไม่มีอำนาจที่จะกระทำหรือสั่งการในสิ่งที่เป็นการนอกเหนือหน้าที่ได้ นอกจากอิทธิพลในความเป็นผู้นำของหมู่บ้าน โดยธรรมชาติไปจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่เกินขอบเขตหน้าที่ของตนเท่านั้น

นอกจากนั้นแล้วขอบเขตอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบทบาทซึ่งเป็นทางการยังถูกจำกัดโดยสภาวะความเป็นผู้นำท้องถิ่นโดยธรรมชาติเอง อย่างเช่นการจะเริ่มดำเนินการใด ๆ ในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจำเป็นจะต้องปรึกษาและได้รับความเห็นชอบจากผู้อาวุโสในหมู่บ้านหรือผู้นำท้องถิ่นที่สำคัญคนอื่น ๆ เช่น พระภิกษุสงฆ์ เจ้าอาวาส ครูใหญ่ หรือผู้เฒ่าผู้แก่ที่ราษฎรนับถือ มิฉะนั้นอาจไม่สามารถดำเนินการโครงการนั้น ๆ ให้ประสบความสำเร็จได้⁵⁰

กล่าวโดยสรุปกำนันผู้ใหญ่บ้านได้อำนาจมาจากสองทางด้วยกันคืออำนาจตามธรรมชาติหรืออำนาจแบบไม่เป็นทางการที่ได้มาจากโครงสร้างสังคมในชนบท และอำนาจแบบเป็นทางการที่ได้มาจากรัฐ ในภาคกลางหรือเขตชุมชนที่สภาพการบริหารราชการระบบตำบลหมู่บ้านไม่สอดคล้องกับลักษณะสภาพตามธรรมชาติของชุมชนนั้น อำนาจทั้งสองทางได้ผสมผสานกันและขัดกันอย่างรุนแรง จนกระทั่งกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือเขตชุมชนที่สภาพการบริหารราชการตำบลหมู่บ้านสอดคล้องกับสภาพชุมชนธรรมชาติ อำนาจทั้งสองทางคืออำนาจแบบเป็นทางการและอำนาจแบบไม่เป็นทางการ สามารถผสมกลมกลืนกันได้ดีกว่า จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถที่จะพัฒนา

⁴⁹ สตีเฟน ปี. ยัง, "การมีได้มีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยของหมู่บ้านไทยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", พ.ศ. สมัยรบ สุทธิวาทนฤพนธ์ แปลใน การเมืองท้องถิ่นและชนบทไทยในทศวรรษนี้ ภาควิชาการตะวันตก, สุกิจ เจริญรัตนกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสตร์, 2525), หน้า 51-52.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-57.

หรือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมชนบทได้⁵¹

อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าหัวหน้าหมู่บ้านทุกคนไม่ว่าจะเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น
ที่มักจะถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ในองค์ประกอบหลายประการและ
ในท่ามกลางโครงสร้างสังคมชนบทแบบจารีตประเพณี ผู้นำท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดอาจจะเป็นบุคคลอื่น ๆ
ซึ่งมิใช่กำนันผู้ใหญ่บ้านก็อาจเป็นได้⁵² และถึงแม้ว่าปัญหาต่าง ๆ ในชนบทยังมีได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
แต่โดยที่สภาพปัญหาในชนบทของไทยนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นการนาระบบ
ปฎิรูปการบริหารแบบราชการไปใช้แก้ปัญหาน่าจะไม่ใช่วิธีการแก้ไขที่เหมาะสม สิ่งที่น่าพิจารณาคือ
การปล่อยย่ำระบบผู้นำท้องถิ่นหมู่บ้านตามลัทธิ นิรนไปตามครรลองของจารีตประเพณีของแต่ละท้องถิ่น
น่าจะเป็นแนวทางประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหามชนบทในปัจจุบัน

ศูนย์วิทยพัธพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵¹ชาลส์ เอฟ. คายส์, "สภาวะผู้นำท้องถิ่นในชนบทไทย", หน้า 36.

⁵²เรื่องเดียวกัน, หน้า